Backgrounder BP-186E

THE MEECH LAKE ACCORD: A CONSTITUTIONAL CONUNDRUM

BRUCE CARSON
LAW AND GOVERNMENT DIVISION

JANUARY 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01910/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No YM32-2/186E
ISBN 0-660-13291-5

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION..... 1

DISTRIBUTION OF POWERS..... 3
- A. Linguistic Duality-Distinct Society..... 4
- B. Clause 16: The Non-Derogation Clause..... 7
- C. Shared-Cost Programs..... 8
- D. Immigration..... 9
- E. Financial Compensation under the Amending Formula..... 12

THE INSTITUTIONS..... 13
- A. Legislative: The Senate..... 13
- B. Executive: Constitutional Conferences..... 15
- C. Judicial: The Supreme Court of Canada..... 16
- D. Amending Formula: Unanimity..... 19

THE PEOPLE..... 19
- A. Women..... 21
- B. Multicultural Groups..... 23
- C. Aboriginal People..... 24
- D. People of the Northern Territories..... 25

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE MEECH LAKE ACCORD: A CONSTITUTIONAL CONUNDRUM

INTRODUCTION

The Meech Lake Constitutional Accord entered into between the provincial premiers and the Prime Minister of Canada in the spring of 1987 has generated considerable controversy over both its contents and the negotiating process from which it resulted. It could be argued that the Accord has generated more pride among its supporters and disdain among its detractors than was the case with even the 1982 patriation amendment containing the Charter of Rights and Freedoms.

The controversy in the Trudeau Parliament of 1980-82 centred on process more than substance. This, of course, may have been because amendments were made to the content of the Charter in response to requests advanced during the public hearing period. The process used to gain approval for the Charter of Rights resulted in procedural wrangling in Parliament, the opposition of most of the provinces and a subsequent reference to the Supreme Court of Canada. Last-minute negotiations resulted in significant amendments, however, and thus criticism melted away, except, of course, in Quebec.

By way of contrast, every aspect of the 1987 Constitutional Accord has been the subject of intense criticism by those who oppose its adoption. These criticisms became even more intense when it was realized that no changes were to be allowed to the text.

Commentators condemned the secretive process by which the Accord reached. Critics portrayed the Prime Minister and the Premiers as poker players dividing up the spoils on the large map of Canada, away from public view.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The public hearing process followed by a Special Joint Committee of the Senate and House of Commons was described as a sham because the Committee did not travel, hearings were held in the summer and the government had stated in advance that it would not agree to any changes in the text of the Accord.

The criticisms of process were matched or even exceeded in intensity by the criticisms of the text of the Accord. Briefly, the linguistic duality-distinct society clause is seen either as unnecessary or as creating a whole new range of criteria against which potentially discriminatory legislation passed by the Quebec legislature can be tested and found to be constitutional. Critics also see the clauses on immigration and the spending power as tending to balkanize Canada. The clauses relating to the Supreme Court, Senate and new amending formula are seen as giving too much power to the provinces.

Equally, there are those who praise the Accord as a vitally important constitutional document necessary if Canada is to proceed as a united country into the last decade of the twentieth century and beyond. It is said to fill in the blanks or complete the constitutional work started with patriation in 1982. The secretive process by which it was reached is claimed to be justified because it resulted in an agreement whereby with the linguistic duality-distinct society clause Quebec became a "signatory" to the Constitution. Its supporters argue that the Accord does not transfer power to the provinces at the expense of the central Parliament but gives the provinces a necessary and vital role in the institutions of the central government which most directly affect them. The changes to the amending formula would also give provinces a direct say in matters which most directly affect them.

Disagreement even exists over the origins of the Accord. Some argue that the Accord or clauses of it have appeared in constitutional documents since at least 1971. The Accord is the final attempt to build on these documents. The alternative view holds that there is no prior history to the Meech Lake Accord. Its genesis was the Premiers' Conference in Edmonton at which Quebec's five points were presented. Later, at meetings held at Meech Lake and in the Langevin Block, these points were

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

expanded with the Accord being the result of two marathon bargaining sessions.

This paper will present the arguments both in favour and against each clause of the Accord. The paper is divided into three parts, each of which discusses the appropriate part of the Accord: distribution of powers, institutions, and people.

DISTRIBUTION OF POWERS

This part of the paper will be divided under five headings: Linguistic Duality-Distinct Society; the Non-Derogation Clause; Shared-Cost Programs; Immigration; and Financial Compensation (under the Amending Formula). As all these subjects have the potential of affecting either directly or indirectly the distribution of powers within the constitution, this part of the paper groups together some of the most controversial clauses of the Accord.

Clause 2 of the Accord would amend the Constitution Act, 1867 to include a new rule of interpretation; i.e., that the constitution would be interpreted so as to recognize linguistic duality as a fundamental characteristic of Canada and Quebec as a distinct society. What does this mean? What does it mean for the rest of Canada? Does this give Quebec, the legislature and/or government the right to encroach on federal powers in order to preserve and promote the distinct identity of Quebec?

Though some argue that clause 2 is really meaningless, the drafters of the Accord thought it necessary to include clause 16 exempting multicultural and aboriginal groups and the legislation which deals with them from the scope of the linguistic duality-distinct society clause. Is this non-derogation clause really necessary and if so does it cover enough groups?

The Accord contains a mechanism for governing the establishment of new shared-cost programs between the provinces and the federal government. While some constitutional experts looked on this section as a step forward because it would entrench in the constitution the recognition of the federal spending power, others especially those

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

representing the social service sector, were highly critical, because they felt the federal government would give up too much in the way of control over shared-cost programs and that the goals of universality and portability of social programs would be lost; the federal government would be weakened while the provincial roles would be strengthened.

The clauses of the Accord dealing with immigration have not received the same level of scrutiny as have those sections on such matters as linguistic duality or cost-sharing programs. The immigration clauses would actually entrench in the constitution the existing relationship between the central government and Quebec and would allow other provinces to establish similar agreements.

The last heading in this part will discuss the clause of the new amending formula which deals with financial compensation for provinces which opt out of constitutional amendments. The 1982 constitutional amending formula, section 40, gives a province a right to "reasonable compensation" where provincial legislative powers relating to "education or other cultural matters" are transferred from provincial legislatures to Parliament. The Meech Lake Accord would remove this limitation on the right to compensation so that such right would apply to any transfer of provincial legislative powers to the federal parliament. An opting-out province would be entitled to reasonable compensation for the retention of the responsibility that in other provinces had been assumed by the federal government. This, some argue, would again lead to a further balkanization of Canada, since it would become increasingly attractive financially for provinces to opt out of general amending schemes.

A. Linguistic Duality - Distinct Society

Interpretation

2.(1) The Constitution of Canada shall be interpreted in a manner consistent with

(a) the recognition that the existence of French-speaking Canadians, centred in Quebec but also present elsewhere in Canada, and English-speaking Canadians, concentrated outside Quebec but also present

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in Quebec, constitutes a fundamental characteristic of Canada; and
(b) The recognition that Quebec constitutes within Canada a distinct society.

Role of Parliament and legislatures

(2) The role of the Parliament of Canada and the provincial legislatures to preserve the fundamental characteristic of Canada referred to in paragraph (1)(a) is affirmed.

Role of legislature and Government of Quebec

(3) The role of the legislature and Government of Quebec to preserve and promote the distinct identity of Quebec referred to in paragraph (1)(b) is affirmed.

Rights of legislatures and governments preserved

(4) Nothing in this section derogates from the powers, rights or privileges of Parliament or the Government of Canada, or of the legislatures or governments of the provinces, including any powers, rights or privileges relating to language.(1)

The recognition of Quebec as a distinct society was the first of five points enunciated by Quebec's Minister of Intergovernmental Relations in 1986 as necessary to be met prior to Quebec's coming into the Canadian constitutional fold. In August 1986, the provincial premiers agreed that their first constitutional priority was to work toward the attainment of this goal for Quebec.

There are those who state that this clause would be looked upon by the courts as more than interpretive, and that in fact it would enjoy the status of an operative section of the constitution. There is concern that this clause when compared with others might restrict or possibly broaden rights depending upon the subject matter of the legislation it was being used to interpret.

This clause could have been put in the preamble of the Accord and subsequently the preamble to the Constitution Act, 1867. As a part of the preamble it would have been given little weight by the courts. Alternatively, it could have become a substantive clause of the

---

(1) The Constitutional Amendment, 1987, s. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constitution and as such would have greatly increased the legislative powers of the province of Quebec. Its positioning as an interpretive clause creates uncertainty as to its real importance. Does this middle ground imply that the clause may be given enough weight by the courts so as to constitutionalize legislation which would otherwise have been unconstitutional? It is as much a dilemma for the courts as for the politicians.

Critics do not question the necessity for having this clause. They do, however, question its inclusion as an interpretive section because the weight which the courts will give it is unclear.

A number of those who favour its inclusion and generally support the Accord claim that clause 2 does little more than recognize an existing demographic and sociological fact. Others on the same side, for instance Premier Bourrassa of Quebec, take the more extreme view that the clause will add to the scope of legislative ability of the province of Quebec and that this is a good thing.

Those who oppose the Accord argue that the meaning of the terms "fundamental characteristic," "linguistic duality" and "distinct society" have no legal meaning and therefore this is a dangerous clause. It must give to the government of Quebec powers that would be possessed by Quebec and Quebec alone and which might in fact override entrenched Charter rights.

This argument was given further fuel by the judgment of Madam Justice Bertha Wilson of the Supreme Court of Canada in the Ontario Separate School Funding Reference Case (Bill 30)[1] when she stated that certain parts of the constitution are virtually inviolate and cannot be affected by the Charter of Rights and Freedoms.

What does this clause mean? How would it be applied? What force would the courts give to it? Would it become a source of legislative power or simply remain as a description of a demographic and sociological fact? These are the questions which commentators ask and perhaps only the courts may answer.

---

(1) Reference re an Act to Amend the Education Act (Ontario) (1987), 40 D.L.R. (4th) 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Clause 16: The Non-Derogation Clause

> 16. Nothing in section 2 of the Constitution Act, 1867 affects section 25 or 27 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, section 35 of the Constitution Act, 1982 or class 24 of section 91 of the Constitution Act, 1867.(1)

It has been explained that this clause was added on the road between Meech Lake and the Langevin Block out of caution. Under it Canada's multicultural groups and native peoples, both identifiable groups with a cultural aspect, are mentioned and protected from any potential negative effects flowing from clause 2 of the Accord.

This clause of the Accord creates more mischief than it solves. The groups mentioned do not feel that they are given adequate protection. For example, the groups representing the aboriginal peoples at the parliamentary hearings expressed the wish to be mentioned in clause 2 of the Accord rather than in a non-derogation clause. They believe there are no people more distinct in Canada than themselves. This argument applies as well to the multicultural groups who also want their distinctiveness mentioned in section 2.

Others criticize this clause because it contains only two groups to whom section 2 of the Accord would not apply. Criticism came in the main from women's groups because they felt women or at least equality rights should have been included with the other classes set out in section 16. There was a real desire to have a statement somewhere that the 1987 Accord would not affect gender equality rights. That is, gender equality rights should be treated as paramount to the demands of "linguistic duality-distinct society" rule of interpretation.

Few arguments have been advanced in favour of this clause as it is now worded. It accomplishes only limited objectives. It was a constitutional drafting response to lobbying by certain interest groups. Unfortunately for the drafters not all the interest groups were included and even those who were, are not content.

---

(1) The Constitution Amendment, 1987, s. 16.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Shared-Cost Programs

> 106A. (1) The Government of Canada shall provide reasonable compensation to the government of a province that chooses not to participate in a national shared-cost program that is established by the Government of Canada after the coming into force of this section in an area of exclusive provincial jurisdiction, if the province carries on a program or initiative that is compatible with the national objectives.
>
> (2) Nothing in this section extends the legislative powers of the Parliament of Canada or of the legislatures of the provinces.(1)

The courts in Canada have stated that one level of government cannot legislate in respect of matters over which the other has exclusive legislative authority. However, use of the so-called spending power does permit one level of government to expend its funds in respect of matters over which the other has exclusive legislative authority. While each level may have such authority, it is usually the federal government which spends moneys in areas of provincial power. It also should be noted that this power is not expressly set out in the Constitution Act, 1867 or subsequent amendments. Therefore, the clause of the Accord which attempts to regulate the use of the federal spending power in areas of exclusive provincial jurisdiction was welcomed by some as firmly entrenching in the constitution in specific terms, a power that had always been regarded in vague terms.

A significant part of this clause would obligate the federal government to provide reasonable compensation to the government of a province "that chooses not to participate in a national shared-cost program" if the province carries on a program or initiative that is "compatible with the national objectives."

As a federation, Canada is known for its social programs whose costs are shared between the levels of government. In the main, these are programs which are totally federally funded but operate within the constitutional boundaries of provincial jurisdiction. This clause of

---

(1) The Constitution Amendment, 1987, s. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the Accord, therefore, would finally "regularize" or "constitutionalize" this practice. This section actually applies to a very limited number of programs. Other than day care it is hard to imagine a new national cost-sharing program totally within provincial constitutional boundaries. It is simply too expensive to put many more such programs into place. However, this clause is to be applauded for recognizing and dealing with a lacuna in constitutional law.

Some criticize this clause as being unnecessary, since it only restates the existing law.

Others criticize the wording used to describe the operation of the section. They claim that the clause has the potential to create different types of social programs across the country. This would certainly result in a lack of uniformity of social programs and create portability problems for Canadians.

There is grave uncertainty regarding the meaning of the words "program or initiative" to describe what a province may do in response to a federal "shared-cost program" and the phrase "compatible with the national objectives."

From a practical point of view this clause would make it very difficult to structure a national shared-cost program because there is no time limit placed on when a province may drop out to pursue its own initiatives. The federal government will never know how many provinces are in and how many are out and looking for compensation. Those who oppose the inclusion of this section in the Accord argue that it threatens existing social programs and that new ones will never be created.

D. Immigration

The 1987 Accord contains a procedure by which constitutional status can be conferred upon certain federal-provincial agreements related to immigration and the temporary admission of aliens. Once a federal-provincial agreement, freely entered into, is blessed by a Proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada authorized by resolutions of both the Senate and the House of Commons and the provincial legislature, both levels of government will be firmly bound by the terms they have agreed to except in two circumstances:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(i) Parliament continues to have paramount legislative authority to set "national standards and objectives" relating to immigration or aliens, including any provision that establishes general classes of immigrants or relates to levels of immigration for Canada or that prescribes classes of individuals who are inadmissible into Canada.

(ii) The entrenched agreement can be changed by the consent of the parties expressed through elaborate formalities akin to a constitutional amendment.

Pending adoption of the proposed constitutional amendments, Quebec and Canada will continue to cooperate in immigration matters under the terms of the Cullen-Couture Agreement of March 30, 1979, as hereafter described. In the meantime, however, the Political Accord, which is not part of the constitutional amendment itself, provides that the government of Canada will conclude an agreement with the government of Quebec that will

> guarantee that Quebec will receive a number of immigrants, including refugees, within the annual total established by the federal government for all of Canada proportionate to its share of the population of Quebec, with a right to exceed that figure by five per cent for demographic reasons,
>
> provide an undertaking by Canada to withdraw services (except citizenship services) for the reception and integration (including linguistic and cultural) of all foreign nationals wishing to settle in Quebec where services are to be provided by Quebec, with such withdrawal to be accompanied by reasonable compensation,
>
> and the Government of Canada and the Government of Quebec will take the necessary steps to give the agreement the force of law under the proposed amendment relating to such agreements.

Any such new agreement will come into effect, we are told, only if the constitutional amendments are made and the new agreement is approved by the Senate and House of Commons (and the Quebec Legislative Assembly) and entrenched under the new formula.

The 1987 Constitutional Accord, in paragraph 3, provides that the Accord should not be construed so as to prevent the negotiation of similar agreements with other provinces.(1)

---

(1) Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the 1987 Constitutional Accord, p. 97-98.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A greater provincial role in immigration was one of the five points desired by Quebec as a condition of its reconciliation to the constitution.

Two parts of the Meech Lake Accord deal with the issue of immigration. In the constitutional amendment itself, there is a procedure by which constitutional status can be conferred upon certain federal-provincial agreements dealing with immigration and the temporary admission of aliens. The political accord which accompanies, but is not part of the constitutional amendment provides that Quebec and Canada will conclude an agreement guaranteeing Quebec a certain number of immigrants on a proportional basis. This agreement will also provide an undertaking by Canada to withdraw services for the reception and integration of all foreign nationals wishing to settle in Quebec where such services are to be provided by Quebec. The withdrawal of these services is to be accompanied by the payment of compensation to Quebec.

The sections of the Accord dealing with immigration were the subject of two major criticisms. It was felt that it was wrong to give the provinces this high level of input into the immigration process and it was equally wrong to have agreements setting a level of immigration with respect to numbers coming into Quebec. This would have a continuing adverse affect on immigration to the less populous provinces.

Those who support the inclusion of these clauses see them as recognizing a valid provincial role in the immigration and settlement process. The mobility rights guaranteed under the Charter will assure the movement of immigrants once they have been admitted into Canada.

Most provinces now have some type of immigration agreement with the federal government and this clause would basically recognize this reality.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Financial Compensation under the Amending Formula

> 40. Where an amendment is made under subsection 38(1) that transfers legislative powers from provincial legislatures to Parliament, Canada shall provide reasonable compensation to any province to which the amendment does not apply.(1)

The right to financial compensation for provinces unaffected by amendments resulting from the transfer of legislative powers from the provinces to the federal government under the constitution would be broadened by the Accord. The 1982 constitutional amendment contains a formula in which the principle of compensation was accepted for transfers in relation to education or other cultural matters. Under the Accord, the principle of compensation would apply to any such transfer.

This continuation of the 1982 amending formula has been criticized as another aspect of the Accord which further balkanizes the Canadian federation. Those who make this claim feel that in order for Canada to function properly all provinces must exercise identical powers and provide identical programs.

Others argue that this part of a proposed new amending formula is one of the few areas in the Accord which if utilized could strengthen the central parliament. They see this as a definite benefit flowing from the Accord.

However, the ultimate effect of the amendment is fairly simple. A province that opts out of the transfer of jurisdiction to Ottawa and continues to carry the cost of the program itself gets some share of the federal dollars that are being made available to fund a particular area of activity.

It is difficult to determine if the utilization of such a clause would have a sizeable impact on Canadian federalism.

---

(1) The Constitutional Amendment, 1987, s. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE INSTITUTIONS

This part of the paper attempts to illustrate the effect the Accord may have on the institutions of the central government. It also discusses the overall effect that changes proposed by the Accord to the amending formula may have on the future of the Canadian federation.

The legislative area may be affected by changes in the method of selecting Senators. The future of the Senate and the concept of Senate reform will be the subject of constitutional discussion and review.

The executive may be affected because under the Meech Lake Accord there would be a mandatory requirement to hold First Ministers' conferences at least twice a year. One conference would deal with constitutional matters while the other would focus on the economy. This institutionalizes or constitutionalizes the concept of executive federalism in Canada, a matter which has been the subject of intense debate at least since the Confederation of Tomorrow Conference hosted by Premier John Robarts in 1967.

The judiciary may be affected by a number of clauses of the Accord but again, as with the Senate, the main focus is upon the changes proposed to the method of selecting judges for the Supreme Court of Canada.

The amending formula for Canada's recently patriated constitution would change under the Accord. The general amending formula, two-thirds of the provinces representing more than fifty percent of the population, would be changed in some significant areas to require unanimity for changes to be made to the constitution. These areas of the constitution concern the Senate, the House of Commons, the Supreme Court of Canada, the extension of the boundaries of existing provinces, and the establishment of new provinces.

A. Legislature: The Senate

Names to be submitted

> 25.(1) Where a vacancy occurs in the Senate, the government of the province to which the vacancy relates may, in relation to that vacancy, submit to the Queen's Privy Council for Canada the names of persons who may be summoned to the Senate.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Choice of Senators from names submitted

(2) Until an amendment to the Constitution of Canada is made in relation to the Senate pursuant to section 41 of the Constitution Act, 1982, the person summoned to fill a vacancy in the Senate shall be chosen from among persons whose names have been submitted under subsection (1) by the government of the province to which the vacancy relates and must be acceptable to the Queen's Privy Council for Canada.(1)

Under the Accord future changes to the powers or method of selecting Senators could only be done with unanimity. However, provision for discussion of these possible changes would now take place at annual First Ministers' Conferences on the constitution. Also, until Senate reform was accomplished, the political accord which accompanies the proposed constitutional amendment would provide a transitional selection process. This process directly involves the governments of the provinces in putting forward names from which Senators would be picked by the Prime Minister. The two Territories would not be included in this process.

Those who praise this part of the Accord see it as the forerunner to Senate reform. They believe that it is no harder to achieve unanimity than to have seven provinces with fifty percent of the population agree on Senate reform. In fact, it has been argued that as one purpose of the Senate was to represent regional interests, any real change in the Senate's powers or representation should only be made with the approval of all the provinces.

As with most parts of this Accord, those who oppose it are adamant that it does not accomplish what it sets out to do. They believe it is an absolute block to reform. It bolts the door which was shut in 1982. Most of the groups which support the "Triple E" Senate reform concept believe that it will be impossible to obtain approval for reform from both Ontario and Quebec and that therefore, the reform movement is finished.

Others are even more fearful of this clause. They argue that those appointed would owe no allegiance to the Prime Minister who appointed them; their loyalty, if any, would be to the province. This could result in a Senate which acted independently, but had no more

---

(1) The Constitutional Amendment, 1987, s. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

legitimacy than at present. This could result in the shifting of power gradually from the elected House of Commons to the new transitionally-appointed Senate.

The other major problem with the provisions dealing with the Senate is that they do not apply to the Territories, whose exclusion is justified on the basis that they are not provinces and should not enjoy the same privileges as provinces. Others contend, however, that all provinces and territories should be treated alike as far as Senate appointments are concerned.

B. Executive: Constitutional Conferences

> Conferences on the economy and other matters
> 148. A conference composed of the Prime Minister and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada at least once a year to discuss the state of the Canadian economy and such other matters as may be appropriate.
>
> Constitutional conference
> 50.(1) A constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada at least once each year, commencing in 1988.
>
> Agenda
> (2) The conferences convened under subsection (1) shall have included on their agenda the following matters:
> (a) Senate reform, including the role and functions of the Senate, its powers, the method of selecting Senators and representation in the Senate;
> (b) roles and responsibilities in relation to fisheries; and
> (c) such other matters as are agreed upon.(1)

Those who support the constitutionalization of First Ministers' conferences point out that the Meech Lake Accord is not the first constitutional document to contain a requirement for holding such conferences; this was also the case in the Constitution Act, 1982, and in the 1983 constitutional amendment, both in relation to aboriginal rights. They also argue that the Accord would not have come about if it had not

---

(1) The Constitutional Amendment, 1987, s. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

been for the use of First Ministers' conferences. The constitutionalization of this form of negotiation is simply the recognition of an existing constitutional fact. First Ministers conferences have been a constitutional convention in Canada for many years and the Accord recognizes this fact.

Those who oppose these clauses of the Accord do so vehemently, criticizing the Meech Lake process as well as the inclusion of annual First Ministers' conferences in the Accord. It is their belief that the process by which the Accord was reached was fundamentally flawed. The meetings involved only men, excluded representatives of the Territories, and were held in secret. The public was excluded and no record was kept of why concessions were made on matters either included in, or left out of the Accord.

Arguments are also made that constitutional recognition of this form of executive federalism will further reduce the status and influence of our legislatures, which will become relegated to the role of mere rubber stamps.

The Accord also proposes the entrenchment of a constitutional agenda dealing with Senate reform, fisheries, and such other matters as may be agreed upon. It is difficult to know what will happen to these permanent items as the years go by. Will they remain as items to be considered or will they gradually fall by the wayside, to be replaced by more pressing issues? Also, what happens if no progress can be made? Must these matters still be discussed anyway?

Does the phrase "such other matters as are agreed upon" mean that all First Ministers must agree before a new item may be placed on the agenda? If so, the positive aspects of placing First Ministers' conferences in the Constitution could be completely nullified.

C. Judicial: The Supreme Court of Canada

Section 6 of the Constitution Amendment, 1987, if adopted, would result in the following constitutional "changes" to the Supreme Court of Canada.

First, the Supreme Court would be continued as the general court of appeal for Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Second, the Constitution, for the first time, would recognize the make-up of the Court, consisting of a chief justice and eight other justices with at least three judges coming from Quebec.
>
> Third, the Constitution Amendment, 1987 would entrench the appointment process (so that it could not be altered except by a constitutional amendment), and would give the provinces a constitutional voice in the appointment process.
>
> Fourth, when a vacancy occurs on the Supreme Court, it must be filled from the lists supplied by the provinces.
>
> Fifth, the qualifications for appointment, the tenure of the justices and the process for fixing the salaries of the Supreme Court justices would be entrenched.
>
> Sixth, constitutional amendments in relation to the Supreme Court of Canada would require the unanimous approval of the provinces and of the House of Commons.(1)

The above clauses, like the part of the Accord dealing with constitutional conferences and the Senate have sparked considerable debate. Again, there are right minded, clear thinking Canadians who voice arguments both for and against these sections.

All seem to agree that it is a positive fact that the Supreme Court would be entrenched in the constitution now that the Court's role as umpire in the federal system has been enlarged by the introduction of the Charter.

The clauses of the Accord which are most controversial deal with the appointment of judges and the proposal that at least three of the judges must come from Quebec. However, the distribution of judges among the other provinces or territories is not spelled out.

The Accord also places the provinces front and centre in the selection process for new Justices of the Supreme Court. Lists of nominees to the court might be supplied by the provinces when a vacancy occurred on the Court. Of course, when a vacancy occurred in relation to one of the Quebec seats, only those judges suggested by the province of Quebec would receive consideration for appointment. The process of selection would therefore become a two-stage process: nomination through

---

(1) Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the 1987 Constitutional Accord, p. 80.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lists supplied by the provinces, and selection from these lists by the government of Canada.

This has been heralded as a breakthrough for the provinces because they would have an official voice in the selection process. It is argued that this is only right and just because of the umpire role played by the Supreme Court over federal-provincial jurisdiction.

Those opposed feel that this process could result in a Supreme Court with a provincial bias, to which people who qualified for appointment and believed in a strong central government would not be nominated. As the Accord contains no dispute-settling mechanism, it is quite possible that an impasse could be reached where none of those nominated were satisfactory to the federal government.

Some believe that this lack of a dispute settling mechanism is a good thing because it would force the parties involved to act prudently and responsibly. However, there is concern that a separatist government or at least one unwilling to cooperate with the federal government might either submit totally unacceptable names or submit no names at all.

Another perceived weakness is the fact that the territorial governments would not have the right to submit nominees to the federal government.

One could also add that the present composition, the appointment process, and the results of that process in relation to the Supreme Court of Canada do not cause great distress in Canada. The present system functions well and it probably should not be tampered with.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Amending Formula: Unanimity

> Certain matters, which are now subject to amendment under the seven-province formula, would become subject to amendment only with the unanimous consent of all governments -- namely, representation in the House of Commons, the powers of the Senate and the method of selecting Senators, representation in the Senate and the residence qualifications of Senators, the Supreme Court of Canada (other than the composition of the Court), the extension of existing provinces into the territories and the establishment of new provinces.(1)

This proposed change in the amending formula is a response to Quebec's demand for a veto over significant constitutional change. However, the Accord broadens the Quebec demand and puts all the provinces on the same constitutional footing in relation to many subjects.

The view of equality of the provinces in relation to certain constitutional matters was established in 1982. However, according to those who oppose these clauses of the Accord, the Accord now seems to apply that principle to a broad range of subjects for no apparent reason. While these critics may find it reasonable to extend the rule of unanimity to certain changes in federal institutions such as the Supreme Court and the Senate, they find it abhorrent to have this unanimity rule apply to the extension of existing provinces into the Territories and to the establishment of new provinces while the Territories are excluded from relevant discussions.

THE PEOPLE

This part of the paper will deal with the effect of the Accord on individual groups of Canadians. Professor Alan Cairns said in testimony before the Senate Committee of the Whole that with the enactment of the Charter in 1982, the Constitution of Canada became a people's constitution. The dominant theme in Canadian federalism was no longer the division of powers between the provinces and the federal government, it was how individual or collective rights are protected under the constitution

---

(1) Report of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the 1987 Constitutional Accord, p. 123.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and dealt with by the courts. These Charter rights, and especially equality rights, are new and are only now being slowly defined by the courts; therefore, people who belong to the four groups which may be adversely affected by sections of the Accord are jealously protecting these newly acquired rights. The four groups are: women, multicultural groups, aboriginal peoples, and northerners. Of course, those who argue in favour of the Accord, at the very least take the position that the rights of these groups have not been diminished, they may even have been enhanced.

Two sections of the Charter directly affect the status of women. Section 15, the equality rights section lists "sex" as an enumerated heading against which there shall be no discrimination. Section 28 states that the rights and freedoms referred to in the Charter are guaranteed equally to male and female persons. Does anything in the Accord adversely affect or diminish this protected status? Some argue that because the linguistic duality-distinct society clause is placed within the body of the constitution, it, or at least legislation enacted in consequence of it may escape the scrutiny of the Charter.

This reasoning is based on a recent Supreme Court of Canada decision in the Ontario Separate School Funding reference case. Gender equality, it is therefore argued, must be protected under the Accord. It should be included within the list of matters not affected by the Accord contained in clause 16 of the Accord.

Clause 16 of the Accord, which was added between Meech Lake and the Langevin Block, deals with two groups of people whose rights are not to be detrimentally affected by the Accord: people of multicultural heritage and the aboriginal peoples. Both groups felt that their interests were not protected in the Accord signed at Meech Lake. Clause 16 attempts to resolve this grievance. However, representatives of these groups have made it clear that inclusion in clause 16 is not sufficient. They want their rights advanced, not just protected.

Finally, while some groups may feel that they have been treated detrimentally by acts of commission in the drafting of the Accord, the people of the two northern Territories believe they were the victims of acts of omission. They were simply ignored and their rights were reduced.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

They were not included in the formula for selecting Senators or judges for the Supreme Court of Canada. As well, extension of provincial boundaries into the Territories without territorial approval became possible and the road to provincehood, the ultimate goal for the northern territories, would now have to be accomplished with the unanimous consent of all provinces and the federal government.

These four segments of the Canadian population believe their newly acquired rights have been diminished or obliterated by the Accord. The final part of this paper will address these concerns.

A. Women

The effect of the "linguistic duality-distinct society" clause on the rights of women has been one of the most discussed problems arising out of the Accord. Experts have given legal opinions on the probable effect of the Charter on legislation passed by the Quebec legislature on the basis that the legislation advanced the distinct society. Even though this clause would be included as an interpretive section within the constitution, it is acknowledged by most observers that it would be referred to at some point as a basis of legislative authority, even if it is not used as a source of legislative power.

In determining the effect of the Accord, one cannot ignore the decision of the Supreme Court of Canada in the Ontario Separate School Funding Reference case.(1) This decision, which was handed down shortly after the Langevin meeting, dealt with the effect of the Charter, in particular its equality rights provision, on certain aspects of the Constitution Act,1867.

The court, upholding the Ontario Separate School Funding legislation, indicated that certain sections of the constitution of Canada are so vital to the Canadian identity that they are not subject to Charter scrutiny. The question then becomes: Would the new section 2 of the Constitution escape Charter scrutiny as well? Certainly one could argue

---

(1) Reference re an Act to Amend the Education Act (Ontario) (1988), 40 D.L.R. (4th) 18.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

this section describes an existing demographic and sociological fact and therefore should not be reached by the Charter. It could be further argued that this new section is as fundamental to the Canadian identity as those sections which protect language and minority education rights.

Representatives of women's organizations from outside Quebec appearing before various parliamentary and legislative committees have argued that equality rights should be included in the non-derogation clause of the Accord (clause 16). This, they feel would give them some protection as a collectivity, just as that clause attempts to protect the rights of aboriginal people and those of multicultural heritage. Is this really a solution? Is it good constitution making to set down interpretive rules and then exclude a number of groups from their application?

Critics of this clause have found it to be of little value. It attempts to protect two cultural groups from the operation of an interpretive clause in the constitution. It makes little sense to have included these two groups in this clause and furthermore as both groups form a large section of Quebec society, albeit a minority, it is quite likely that at some point they would be at least indirectly affected by legislation related to the linguistic duality-distinct society clause of the Accord.

Hypothetical situations have been suggested where conflict might occur between the gender equality section and the distinct society clause. Situations such as the possibility of denying women access to therapeutic abortions on the basis of religion; refusal to hire women on religion grounds; or a provincial language orientation program aimed at enhancing employment opportunities for French speakers at the expense of affirmative action programs have been suggested.

These suggestions do not raise Charter problems at all. They simply represent valid policy choices for a government. It was not the purpose of the Charter to dictate legislative priorities. Section 1 of the Charter provides that the rights and freedoms set out in the Charter are guaranteed subject to "such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society." The presence of this section makes it possible to bring before a court evidence of social, political or historical factors that might justify what would otherwise be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

an infringement of the Charter. Some experts claim that the linguistic duality-distinct society clause may add to the items to be considered under section 1 of the Charter.

The very presence of clause 16 in the Accord makes it difficult to justify the exclusion of gender equality rights from its list of subjects. This, like many other aspects of the Accord will be eventually settled by the courts, which will be entrusted with maintaining a balance between gender equality rights and the demands of the linguistic duality-distinct society rule of interpretation.

B. Multicultural Groups

Those representing the multicultural groups in Canada do not wish to be included in a non-derogation clause in the Accord. They wish the distinctiveness of their various cultures to be recognized under the Accord.

Others, however, feel that mention of multiculturalism in clause 16 of the Accord is sufficient protection and that the purpose of the Accord is only to deal with the reconciliation of Quebec.

Representatives of Canadian ethnocultural organizations dedicated to the preservation of their multicultural heritage have stated their concerns regarding the "linguistic duality-distinct society" clause. As a rule of interpretation they feel it may have negative implications for their individual cultural heritages. They believe that inclusion of this clause would mean the Canadian constitution would no longer reflect Canadian society. Bilingualism as mentioned in this part of the constitution does not embrace all Canadians - but multiculturalism does.

It should be noted that multicultural groups do not object to recognition of linguistic duality or the distinctiveness of Quebec. They are, however, concerned that these statements taken alone may be read as promoting their own assimilation into the two cultures. It is wrong, they believe, to describe Canada in these terms without specific mention of our multicultural heritage.

The counter argument to this is that the Accord does not pretend to be a document offering an all-encompassing definition of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada. As stated in the Report of the Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord "the adoption of this rule of interpretation will not transform our cultural mosaic into a melting pot."

C. Aboriginal People

All aboriginal groups feel betrayed by both the Meech Lake process and the Accord which resulted. It was only a few weeks prior to the announcement of the success of the Meech Lake meetings that the Aboriginal-First Ministers' Conference on Aboriginal Rights and the Constitution had ended in disarray. The groups felt the fact that the Accord had been reached so quickly on the subject of Quebec's demands revealed hypocrisy of the worst kind.

Aboriginal groups are not satisfied with brief mention in a non-derogation clause in an Accord which may give increased powers to others, at their expense. While not objecting to distinct status for Quebec, the aboriginal people of Canada want their own distinctiveness recognized as well. They also want to move towards constitutionally recognized self-government. This has been the main purpose behind the aboriginal First Ministers' conferences held since 1982. This goal has not been reached and, in fact, is further away than ever because of the fixed agenda of constitutional conferences as provided for in the Accord.

The aboriginal people wish to be included on the list of subjects to be discussed at future First Ministers' conferences. They also wish to ensure that they will be able to participate fully in the making of decisions which affect them. If a portion of Canadian society is to be described as distinct they wish to be included within that description.

It may be argued, however, that, with their inclusion in clause 16, aboriginal people are no worse off than before the Accord. The method of negotiation which preceded the Meech Lake meetings perhaps could be tried with regard to the aboriginal situation. It has been pointed out that it is more difficult to discuss and reach agreement on a complete new order of government in Canada, than to deal with Quebec on five well known and well defined demands. Also, there is nothing in the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Accord to prevent continuous dialogue on aboriginal self-government and its inclusion as an agenda item at future First Ministers' conferences.

D. People of the Northern Territories

It has been argued that as a group none will suffer more under the Accord than those living in the two northern territories. At least four parts of the Accord would directly and negatively affect such people. Their real anger and frustration with the Accord was accurately reproduced by the Senate Task Force on the North, which visited the north, held hearings, talked to those who live there, and reported its findings to the Senate in a moving document tabled in the Senate in February 1988.

The clauses of the Accord dealing with the Senate, Supreme Court and the amending formula are all implicated. These clauses did not become part of the Accord after long, arduous discussions among the Premiers, Prime Minister and representatives of the north. Northern representatives were not even invited to take part in either the Meech Lake or Langevin Block meetings. This is regarded by the north as an act of betrayal.

Having not been allowed to participate, northerners assumed that the First Ministers' meetings would have no effect upon them in that the meetings were held solely to deal with the reconciliation of Quebec to the constitution.

Northerners were astonished to discover the profound implications for the north resulting from the Accord. The new transitional method of appointment of Senators does not allow for the participation of the Territorial governments. Though the new method for appointing judges to the Supreme Court involves the provinces submitting names to the Minister of Justice, there is no provision for the Territorial governments to submit such lists to the Minister of Justice.

Moreover, the amending formula, if the Accord comes into force would be changed so that the territories could become provinces only with the unanimous approval of all provinces and the federal government. The 1982 formula required that only two thirds of the provinces, containing

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fifty percent of the population, need approve. There is also concern in the north resulting from the discussions dealing with the extension of provincial boundaries northward to take some of the land now within the boundaries of the territories. Under the 1982 amendment formula, this could be accomplished within the two-thirds, fifty percent rule but under the Accord such a change would require unanimity. Although this would make the process more difficult, northerners are concerned that the matter was even discussed. They see any changes here as a threat to their territory.

Direct representation of the northern territories at constitutional federal-provincial conferences is also not provided for under the Accord. The people of the territories feel that if they had been directly represented at the Meech Lake meetings, the north would not have been so badly treated. Therefore, they argue that it is imperative they be given some official status and recognition at federal-provincial conferences.

The answer to these grievances is that the territories are not provinces and that until they become so they will not be accorded the same treatment.

BP-186F

Étude générale

L'ACCORD DU LAC MEECH: UNE ÉNIGME CONSTITUTIONNELLE

BRUCE CARSON
DIVISION DU DROIT ET DU GOUVERNEMENT

JANVIER 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/186F
ISBN 0-660-92691-1

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LA RÉPARTITION DES POUVOIRS 3

A. La dualité linguistique et la société distincte 5
B. La clause de non-dérogation 7
C. Les programmes cofinancés 8
D. L'immigration 10
E. La compensation financière d'après la formule de modification 13

LES INSTITUTIONS 14

A. Le pouvoir législatif: le Sénat 15
B. Le pouvoir exécutif: les conférences constitutionnelles 16
C. Le pouvoir judiciaire: la Cour suprême du Canada 18
D. La formule de modification: l'unanimité 20

LES PERSONNES 21

A. Les femmes 23
B. Les groupes multiculturels 25
C. Les peuples autochtones 26
D. Les résidents des territoires du Nord 27

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ACCORD DU LAC MEECH: UNE ÉNIGME CONSTITUTIONNELLE

INTRODUCTION

L'Accord constitutionnel du lac Meech, conclu par les premiers ministres provinciaux et le Premier ministre du Canada au printemps de 1987, a provoqué une grande controverse en ce qui concerne aussi bien son contenu que le processus de négociation dont il est issu. On pourrait soutenir qu'il a suscité plus de fierté parmi ses partisans et plus de mépris parmi ses adversaires que la modification du rapatriement de 1982, qui renfermait la Charte canadienne des droits et libertés.

La controverse, sous le gouvernement Trudeau de 1980-1982, portait davantage sur le processus que sur le fond. Cela pouvait être dû, bien sûr, au fait que des modifications ont été apportées au contenu de la Charte en réponse à des demandes formulées au cours des audiences publiques. La démarche employée pour faire approuver la Charte des droits a provoqué des disputes sur la procédure au Parlement, l'opposition de la plupart des provinces et un renvoi à la Cour suprême du Canada. Des négociations de dernière heure ont toutefois résulté en des modifications appréciables, de sorte que les critiques se sont estompées, sauf, bien sûr, au Québec.

Par contre, chaque aspect de l'Accord constitutionnel de 1987 a fait l'objet de vives critiques de la part de ceux qui s'opposent à son adoption. Ces critiques se sont mêmes intensifiées lorsqu'on s'est rendu compte qu'aucune modification au texte ne serait permise.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Des commentateurs ont condamné le secret qui a entouré la formulation de l'Accord. Aux yeux de certains critiques, le Premier ministre et ses homologues provinciaux ressemblaient à des joueurs de poker se partageant le butin sur une grande carte du Canada, à l'abri des regards du public.

Quant aux audiences publiques qu'a tenues par la suite le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, on les a qualifiées d'imposture, étant donné que le Comité ne s'est pas déplacé, que les audiences ont eu lieu l'été et que le gouvernement avait d'avance déclaré qu'il ne conviendrait d'aucune modification au texte de l'Accord.

Les critiques portant sur le texte de l'Accord ont par ailleurs été aussi virulentes, sinon plus, que celles concernant le processus. En bref, on considère la clause sur la dualité linguistique et la société distincte comme étant soit inutile, soit à l'origine de tout un ensemble nouveau de critères permettant d'examiner et de juger constitutionnelles des mesures législatives potentiellement discriminatoires adoptées par l'Assemblée nationale du Québec. Des critiques estiment également que les dispositions portant sur l'immigration et le pouvoir de dépenser tendent à balkaniser le Canada. À leur avis, celles qui ont trait à la Cour suprême, au Sénat et à la nouvelle formule de modification donnent aussi trop de pouvoir aux provinces.

Par contre, d'autres personnes louent l'Accord et le considèrent comme un document constitutionnel indispensable au maintien de l'unité canadienne pendant la dernière décennie du XX^{e} siècle et au-delà. Selon eux, l'Accord achève le travail constitutionnel qui a commencé avec le rapatriement de 1982 ou en comble les lacunes. Ils soutiennent que le secret dans lequel l'Accord a été conclu est justifié puisqu'il a résulté en une entente qui, parce qu'elle renfermait une clause sur la dualité linguistique et la société distincte, a fait du Québec un "signataire" de la Constitution. Ses défenseurs maintiennent que l'Accord ne prévoit pas une cession de pouvoirs aux provinces aux dépens du gouvernement central, mais qu'il donne plutôt aux provinces un rôle nécessaire et vital dans les institutions du gouvernement central qui les touchent le plus directement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les changements apportés à la formule de modification donneraient également aux provinces voix au chapitre dans les dossiers qui les touchent le plus.

On ne s'entend même pas sur les origines de l'Accord. Certains maintiennent que celui-ci, ou certaines de ses dispositions, figurent dans des documents constitutionnels depuis au moins 1971. L'Accord serait la dernière tentative de cristalliser ces documents. D'autres, par contre, soutiennent que l'Accord du lac Meech n'a pas d'antécédents. Il aurait eu pour origine la Conférence des premiers ministres tenue à Edmonton, à laquelle ont été présentées les cinq conditions du Québec. À des réunions tenues par la suite au lac Meech et à l'édifice Langevin, on aurait développé ces conditions, l'Accord étant le fruit de deux séances-marathons de négociation.

Dans la présente étude, nous présenterons le pour et le contre de chaque article de l'Accord. Le document est divisé en trois sections, chacune portant sur une partie de l'Accord, soit la répartition des pouvoirs, les institutions et les personnes.

LA RÉPARTITION DES POUVOIRS

Il y a cinq rubriques dans cette partie du notre étdue: la dualité linguistique et la société distincte, la clause de non-dérogation, les programmes cofinancés, l'immigration et la compensation financière (en vertu de la formule de modification). Étant donné que tous ces aspects peuvent avoir des répercussions directes ou indirectes sur la répartition des pouvoirs en vertu de la Constitution, nous groupons, dans cette partie, certains des articles les plus controversés de l'Accord.

L'article 2 de l'Accord vise à modifier la Loi constitutionnelle de 1867 par l'ajout d'une nouvelle règle d'interprétation, c'est-à-dire que la Constitution serait interprétée de façon à reconnaître la dualité linguistique comme une caractéristique fondamentale du Canada et le Québec comme une société distincte. Qu'est-ce que cela signifie? Qu'est-ce que cela veut dire pour le reste du Canada? Est-ce que cela donne à l'Assemblée nationale ou au gouvernement du Québec le droit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'empiéter sur des domaines de compétences fédéraux afin de préserver et de promouvoir l'identité distincte du Québec?

D'aucuns soutiendraient peut-être que l'article 2 n'a vraiment aucune signification, mais les auteurs de l'Accord ont jugé nécessaire d'y inclure l'article 16 pour soustraire à l'application des dispositions sur la dualité linguistique et la société distincte les groupes multiculturels et autochtones et les mesures législatives qui s'appliquent à eux. Cet article de non-dérogation est-il vraiment nécessaire, et, dans l'affirmative, englobe-t-il suffisamment de groupes?

L'Accord prévoit un mécanisme régissant l'établissement de nouveaux programmes cofinancés par les provinces et le gouvernement fédéral. Bien que certains spécialistes en matière constitutionnelle aient considéré cet article comme progressif parce qu'il constitutionnaliserait le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, d'autres, particulièrement les représentants du secteur des services sociaux, se sont montrés très critiques parce qu'ils estimaient que le gouvernement fédéral renonçait à une trop grande partie de son contrôle des programmes cofinancés et que cela serait contraire aux objectifs d'universalité et de transférabilité des programmes sociaux; le gouvernement fédéral se trouverait affaibli tandis que le rôle des provinces serait raffermi.

Les articles de l'Accord portant sur l'immigration n'ont pas été examinés d'aussi près que ceux portant entre autres sur la dualité linguistique et les programmes cofinancés. Or, ces articles constitutionnaliseraient en fait la relation existant entre le gouvernement central et le Québec et permettraient aux autres provinces de conclure des ententes semblables.

Nous discuterons en dernier lieu dans la présente partie de l'article portant sur la nouvelle formule de modification et traitant de la compensation financière versée aux provinces qui ne seraient pas partie à des modifications constitutionnelles. La formule de modification constitutionnelle de 1982, soit l'article 40, reconnaît le droit d'une province à une "juste compensation" dans les cas où les pouvoirs législatifs provinciaux "en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels" sont transférés des compétences législatives provinciales au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parlement. L'Accord du lac Meech éliminerait cette limitation au droit à une compensation de sorte que celui-ci s'appliquerait à tout transfert de compétences législatives provinciales au Parlement. Une province qui ne souscrirait pas à une modification aurait droit à une juste compensation du fait qu'elle conserverait une compétence qui, dans d'autres provinces, serait assumée par le gouvernement fédéral. D'aucuns maintiennent que cela ne ferait qu'accentuer la balkanisation du Canada, étant donné qu'il serait financièrement de plus en plus intéressant pour les provinces de ne pas adhérer à des modifications générales.

A. La dualité linguistique et la société distincte

Règle interprétative

2.(1) Toute interprétation de la Constitution du Canada doit concorder avec:

a) la reconnaissance de ce que l'existence de Canadiens d'expression française, concentrés au Québec mais présents aussi dans le reste du Canada, et de Canadiens d'expression anglaise, concentrés dans le reste du Canada mais aussi présents au Québec, constitue une caractéristique fondamentale du Canada;

b) la reconnaissance de ce que le Québec forme au sein du Canada une société distincte.

Rôle du Parlement et des législatures

(2) Le Parlement du Canada et les législatures des provinces ont le rôle de protéger la caractéristique fondamentale du Canada visée à l'alinéa (1)a).

Rôle de la législature et du gouvernement du Québec

(3) La législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec visé à l'alinéa (1)b).

Maintien des droits des législatures et des gouvernements

(4) Le présent article n'a pas pour effet de déroger aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, ou des législatures ou des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernements de provinces, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges en matière de langue(1).

La reconnaissance du Québec comme société distincte était la première des cinq conditions que le ministre des Relations intergouvernementales du Québec avait énoncées, en 1986, comme étant indispensables pour que le Québec adhère à la Constitution canadienne. En août 1986, les premiers ministres provinciaux avaient convenu que leur grande priorité, en matière constitutionnelle, était de s'employer à réaliser cet objectif pour le Québec.

D'aucuns maintiennent que les tribunaux considéreraient cet article non pas seulement comme une règle interprétative mais plutôt comme un élément du dispositif de la Constitution. On craint que cet article, comparé à d'autres, ne restreigne ou n'élargisse des droits, selon la teneur de la loi à interpréter.

Cet article aurait pu faire partie du préambule de l'Accord et, par la suite, du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867. Les tribunaux n'y auraient alors pas accordé beaucoup de poids. Par ailleurs, il aurait pu devenir un article de fond de la Constitution, ce qui aurait considérablement élargi les pouvoirs législatifs du Québec. Mais son importance réelle baigne dans l'incertitude, étant donné qu'on en a fait une règle interprétative. Cette solution moyenne signifie-t-elle que les tribunaux peuvent accorder à cet article suffisamment de poids pour constitutionnaliser des mesures législatives qui, autrement, auraient été inconstitutionnelles? Cela crée un dilemme tant pour les tribunaux que pour les politiciens.

Les critiques ne mettent pas en question la nécessité d'avoir cet article mais plutôt le fait qu'il constitue une règle interprétative, parce qu'on ne sait pas exactement quel poids y accorderont les tribunaux.

Bon nombre de ceux qui favorisent l'inclusion de cet article et qui appuient d'une manière générale l'Accord maintiennent que l'article 2 ne fait, somme toute, que reconnaître un fait démographique et sociologique existant. D'autres qui sont du même côté, par exemple le premier ministre Bourrassa du Québec, défendent le point de vue plus

---

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

extrême selon lequel l'article élargira la portée des pouvoirs législatifs du Québec, ce qu'ils jugent souhaitable.

Quant aux détracteurs de l'Accord, ils soutiennent que les expressions "caractéristique fondamentale", "dualité linguistique" et "société distincte" n'ont aucune signification juridique et que cet article est par conséquent dangereux. Il doit accorder au gouvernement du Québec des pouvoirs qui lui appartiendraient en exclusivité et qui pourraient en fait avoir préséance sur des droits garantis dans la Charte.

M^me^ le juge Bertha Wilson, de la Cour suprême du Canada, n'a fait qu'étayer cet argument lorsqu'elle a déclaré, dans son jugement au sujet du renvoi relatif au financement des écoles séparées de l'Ontario(1), que certaines parties de la Constitution sont à toutes fins pratiques inviolables et que la Charte canadienne des droits et libertés ne peut les toucher.

Qu'est-ce que cet article signifie? Comment serait-il appliqué? Quelle effet les tribunaux lui donneraient-ils? Deviendrait-il source de pouvoirs législatifs ou demeurerait-il tout simplement une description d'un fait démographique et sociologique? Voilà les questions que posent les commentateurs et auxquelles seuls les tribunaux peuvent éventuellement répondre.

B. La clause de non-dérogation

> 16. L'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867 n'a pas pour effet de porter atteinte aux articles 25 ou 27 de la Charte canadienne des droits et libertés, à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ou au point 24 de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867(2).

On a dit que cet article avait été ajouté, par mesure de précaution, entre la rencontre du lac Meech et celle de l'édifice Langevin. Grâce à lui, les groupes multiculturels et les peuples autochtones du Canada, qui sont tous deux des groupes identifiables

---

(1) Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.), [1987] 1 R.C.S. 1149.

(2) Modification constitutionnelle de 1987, art. 16.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

présentant un aspect culturel, sont mentionnés et protégés contre toute répercussion négative éventuelle résultant de l'article 2 de l'Accord.

Mais cet article crée plus de difficultés qu'il n'en règle. Les groupes mentionnés n'ont pas l'impression de bénéficier d'une protection suffisante. Ainsi, les groupes représentant les peuples autochtones aux audiences parlementaires ont exprimé le voeu d'être mentionnés à l'article 2 de l'Accord plutôt que dans un article de non-dérogation. À leur avis, il n'y a pas, au Canada, de peuple plus distinct qu'eux. Cet argument s'applique aussi aux groupes multiculturels qui souhaitent voir leur caractère distinctif signalé à l'article 2.

D'autres reprochent à cet article de ne faire mention que de deux groupes qui seraient soustraits à l'application de l'article 2 de l'Accord. Les critiques ont été formulées principalement par les groupes de femmes, selon lesquels les droits des femmes ou, à tout le moins, les droits à l'égalité auraient dû figurer parmi les catégories de droits signalées à l'article 16. On souhaitait vivement qu'il soit affirmé, à un endroit ou un autre, que l'Accord de 1987 ne nuirait pas aux droits à l'égalité entre les sexes. Autrement dit, ces droits devraient être considérés comme ayant préséance sur les exigences de la règle interprétative concernant la dualité linguistique et la société distincte.

Peu d'arguments ont été présentés en faveur de cet article tel qu'il est actuellement libellé. Il n'atteint d'ailleurs que des objectifs limités et il a constitué la réponse des rédacteurs de la Constitution aux démarches de lobbying de certains groupes d'intérêt. Malheureusement pour ces rédacteurs, les groupes d'intérêt n'ont pas tous été inclus, et même ceux qui l'ont été ne sont pas satisfaits.

C. Les programmes cofinancés

> 106A.(1) Le gouvernement du Canada fournit une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé qu'il établit après l'entrée en vigueur du présent article dans un secteur de compétence exclusive provinciale, si la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(2) Le présent article n'élargit pas les compétences législatives du Parlement du Canada ou des législatures des provinces(1).

Au Canada, les tribunaux ont statué qu'un palier de gouvernement ne peut légiférer dans des domaines qui relèvent de la compétence législative exclusive d'un autre. Toutefois, l'utilisation du pouvoir dit de dépenser permet à un palier de gouvernement d'engager des fonds dans des domaines qui relèvent de la compétence législative exclusive d'un autre palier. Bien que chaque palier jouisse de ce pouvoir, c'est ordinairement le gouvernement fédéral qui dépense des fonds dans des domaines de compétence provinciale. Signalons également que ce pouvoir n'est pas expressément énoncé dans la Loi constitutionnelle de 1867 ou dans ses modifications. D'aucuns se sont par conséquent réjouis de trouver dans l'Accord un article qui représente une tentative de réglementer l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale exclusive, puisque cela permet de préciser dans la Constitution un pouvoir qui a toujours été considéré comme vague.

Selon une disposition importante de cet article, le gouvernement fédéral serait obligé de fournir une juste compensation au gouvernement d'une province "qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé" si la province applique un programme ou une mesure "compatible avec les objectifs nationaux".

En tant que fédération, le Canada est connu pour ses programmes sociaux dont les coûts sont partagés entre les différents paliers de gouvernement. Il s'agit dans l'ensemble de programmes que le gouvernement fédéral finance entièrement mais qui sont administrés dans les domaines de compétence constitutionnelle des provinces. Cet article de l'accord "régulariserait" ou "constitutionnaliserait" enfin cette pratique. Il ne s'applique en réalité qu'à un nombre très limité de programmes. Outre la garde des enfants, il est difficile d'imaginer un nouveau programme cofinancé national qui relève entièrement de la compétence des provinces. Il est tout simplement trop coûteux de mettre en place de nombreux autres programmes de ce genre. Il faut toutefois se

---

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réjouir de l'inclusion de cet article, qui reconnaît et comble une lacune du droit constitutionnel.

D'aucuns critiquent cet article en disant qu'il est superflu puisqu'il ne fait que réaffirmer le droit en vigueur.

D'autres s'en prennent à la façon dont est décrite l'application de cet article. Ils maintiennent que celui-ci risque de créer différentes sortes de programmes sociaux au Canada, ce qui entraînerait très certainement un manque d'uniformité entre les programmes sociaux et susciterait des problèmes de transférabilité pour les Canadiens.

Une grande incertitude règne en ce qui concerne la signification des mots "un programme ou une mesure", utilisés pour décrire ce qu'une province peut faire en réponse à un "programme cofinancé" fédéral, et le sens de l'expression "compatible avec les objectifs nationaux".

Sur le plan pratique, il serait très difficile, à la lumière de cet article, de structurer un programme cofinancé national, étant donné qu'il n'y a pas de délai qui s'applique pour ce qui est de la décision d'une province de ne pas participer à un programme et de prendre ses propres mesures. Le gouvernement fédéral ne saura jamais combien de provinces participent à un programme et combien ne participent pas et veulent une compensation. Les personnes qui s'opposent à l'insertion de cet article dans l'Accord maintiennent qu'il menace les programmes sociaux existants et la création de nouveaux programmes.

D. Immigration

> L'Accord de 1987 renferme une procédure en vertu de laquelle certains accords fédéraux-provinciaux en matière d'immigration et d'admission temporaire des aubains peuvent être enchâssés dans la Constitution. Une fois qu'un accord fédéral-provincial, conclu de plein gré, fait l'objet d'une proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de la province qui est partie à l'accord, les deux paliers de gouvernement sont fermement liés par les termes de l'accord qu'ils ont conclu, sauf que:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

i) le Parlement continue de jouir d'un pouvoir législatif suprême sur l'établissement "des normes des objectifs nationaux" relatifs à l'immigration et aux aubains, notamment en ce qui concerne l'établissement des catégories générales d'immigrants, les niveaux d'immigration au Canada et la détermination des catégories de personnes inadmissibles au Canada;

ii) l'accord enchâssé peut être modifié avec le consentement des parties, mais des formalités complexes semblables à celles prévues dans le cas d'une modification constitutionnelle doivent être respectées.

D'ici l'adoption des modifications constitutionnelles proposées, le Québec et le Canada vont continuer à collaborer en matière d'immigration conformément aux termes de l'entente Cullen-Couture du 30 mars 1979 décrite ci-après. Dans l'intervalle, l'accord politique, qui ne fait pas partie de la modification constitutionnelle comme telle, prévoit que le gouvernement du Canada va conclure avec celui du Québec une entente qui:

> garantira au Québec, sur le total annuel établi par le gouvernement fédéral pour l'ensemble du Canada, un nombre d'immigrants, y compris les réfugiés, proportionnel à sa part de la population canadienne, avec droit de dépasser ce chiffre de cinq pour cent pour des raisons démographiques.
>
> engagera le Canada à retirer les services - à l'exception de ceux qui sont relatifs à la citoyenneté - de réception et d'intégration, y compris l'intégration linguistique et culturelle, des ressortissants étrangers désireux de s'établir au Québec lorsque des services sont fournis par le Québec, pareil retrait devant s'accompagner d'une juste compensation.
>
> Le gouvernement du Canada et celui du Québec prendront ensuite les mesures nécessaires pour donner, conformément au projet de modification, force de loi à l'entente.

Cette nouvelle entente n'entrera en vigueur, nous dit-on, que si les modifications constitutionnelles sont adoptées et que ladite entente est approuvée par le Sénat et la Chambre des communes (et l'Assemblée nationale du Québec), puis enchâssée conformément à la nouvelle formule.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Le paragraphe 3 de l'Accord constitutionnel de 1987 énonce que l'Accord ne saurait empêcher la négociation d'ententes semblables avec d'autres provinces(1).

L'exercice d'un rôle élargi dans le domaine de l'immigration était une des cinq conditions que le Québec avait posées pour adhérer à la Constitution.

Deux parties de l'Accord du lac Meech portent sur l'immigration. La modification constitutionnelle comme telle prévoit une procédure selon laquelle le statut constitutionnel peut être accordé à certaines ententes fédérales-provinciales portant sur l'immigration et l'admission temporaire des étrangers. L'accord politique qui accompagne la modification constitutionnelle, mais qui n'en fait pas partie, prévoit que le Québec et le Canada concluront une entente garantissant au Québec un certain nombre d'immigrants, établi de façon proportionnelle. En vertu de cette entente, le Canada s'engagera également à éliminer des services d'accueil et d'intégration des immigrants désireux de s'installer au Québec dans les cas où ces services doivent être assurés par le Québec. En contrepartie de l'élimination de ces services, le gouvernement fédéral versera une compensation au Québec.

Les articles de l'Accord portant sur l'immigration ont fait l'objet de deux principales critiques. On aurait en effet eu tort, d'après certains, de donner aux provinces un si grand pouvoir de participation au processus d'immigration et d'autoriser des ententes fixant le nombre d'immigrants destinés au Québec. Cela nuirait en permanence à l'immigration dans les provinces moins populeuses.

Ceux qui sont en faveur de ces articles les considèrent plutôt comme une reconnaissance du fait que les provinces ont un rôle valable à jouer dans le processus d'immigration et d'établissement. La liberté de circulation garantie par la Charte assurera le déplacement des immigrants admis au Canada.

La plupart des provinces ont d'ailleurs déjà conclu avec le gouvernement fédéral une entente quelconque en matière d'immigration, et cet article ne ferait somme toute que reconnaître ce fait.

---

(1) Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987, p. 101-102.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. La compensation financière d'après la formule de modification

> 40. Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement(1).

L'Accord élargirait le droit à une compensation financière pour les provinces auxquelles ne s'appliquent pas des modifications résultant du transfert de compétences législatives des provinces au gouvernement fédéral en vertu de la Constitution. La modification constitutionnelle de 1982 renferme une formule qui applique le principe de la compensation aux cas de transferts de compétence en matière d'éducation et dans d'autres domaines culturels. En vertu de l'Accord, ce principe de compensation s'appliquerait à n'importe quel transfert de ce genre.

On a critiqué ce maintien de la formule de modification de 1982 en disant qu'il s'agissait d'un autre aspect de l'Accord qui risquait d'aggraver la balkanisation de la fédération canadienne. Pour que le Canada fonctionne bien, d'après ceux qui sont de cet avis, toutes les provinces doivent exercer des pouvoirs identiques et offrir des programmes également identiques.

D'autres soutiennent que cet élément d'une nouvelle formule proposée de modification est un des rares aspects de l'Accord qui, s'ils étaient appliqués, pourraient raffermir le Parlement fédéral. Cela constitue, à leur avis, un avantage indéniable de l'Accord.

Toutefois, cette modification aurait en définitive une conséquence assez simple. Une province à laquelle ne s'appliquerait pas un transfert de compétence à Ottawa et qui continuerait d'assumer elle-même le coût du programme recevrait une part des fonds fédéraux destinés à financer un domaine d'activité donné.

Il est difficile de déterminer si l'utilisation de cet article aurait des retombées appréciables sur le fédéralisme canadien.

---

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES INSTITUTIONS

Dans cette deuxième partie de notre étude, nous tenterons de présenter les répercussions éventuelles de l'Accord sur les institutions du gouvernement central. Nous discuterons également des retombées globales que les changements proposés par l'Accord à la formule de modification pourraient avoir sur l'avenir de la fédération canadienne.

Les changements envisagés du mode de sélection des sénateurs pourraient avoir des incidences sur le plan législatif. L'avenir du Sénat et la notion de réforme du Sénat feront l'objet de discussions et d'examens constitutionnels.

L'Accord du lac Meech pourrait aussi avoir des retombées sur le pouvoir exécutif étant donné qu'il oblige les premiers ministres à se réunir en conférence au moins deux fois par année. Une conférence porterait sur les questions constitutionnelles et l'autre sur l'économie. Cela institutionnalise ou constitutionnalise la notion du fédéralisme exécutif au Canada, question qui a fait l'objet de débats animés au moins depuis la conférence sur la Confédération de demain organisée par le premier ministre John Robarts en 1967.

Plusieurs articles de l'Accord pourraient aussi avoir des répercussions sur le pouvoir judiciaire mais, comme c'est le cas pour le Sénat, les modifications proposées portent surtout sur la méthode utilisée pour choisir les juges de la Cour suprême du Canada.

L'Accord aurait pour effet de transformer la formule de modification de la Constitution récemment rapatriée du Canada. La formule de modification générale, qui exige l'Accord de deux tiers des provinces représentant plus de 50 p. 100 de la population, serait changée en ce qui concerne certains aspects importants, de façon à ce que l'unanimité soit obligatoire pour les modifications constitutionnelles. Ces aspects de la Constitution sont ceux qui intéressent le Sénat, la Chambre des communes, la Cour suprême du Canada, le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires et la création de provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Le pouvoir législatif: le Sénat

Propositions
25.(1) En cas de vacance au Sénat, le gouvernement de la province à représenter peut proposer au Conseil privé de la Reine pour le Canada des personnes susceptibles d'y être nommées.

Choix des sénateurs
(2) Jusqu'à la modification, faite conformément à l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982, de toute disposition de la Constitution du Canada relative au Sénat, les personnes nommées aux sièges devenus vacants au Sénat sont choisies parmi celles qui ont été proposées par le gouvernement de la province à représenter et agréées par le Conseil privé de la Reine pour le Canada(1).

En vertu de l'Accord, toute modification future aux pouvoirs du Sénat ou à la méthode employée pour choisir les sénateurs exigerait l'unanimité. Toutefois, on discuterait de ces changements éventuels aux conférences annuelles de premiers ministres sur la Constitution. De plus, jusqu'à ce que la réforme du Sénat soit chose faite, l'accord politique qui accompagne les modifications constitutionnelles proposées assurerait un processus de sélection provisoire. Selon ce processus, les gouvernements des provinces proposeraient des personnes susceptibles d'être appelées au Sénat, parmi lesquelles le Premier ministre exercerait son choix. Les deux territoires ne seraient pas partie à ce processus.

Ceux qui sont en faveur de l'Accord voient là un signe avant-coureur d'une réforme du Sénat. À leur avis, il n'est pas plus difficile de réaliser l'unanimité que d'avoir sept provinces représentant 50 p. 100 de la population qui s'entendent au sujet de la réforme du Sénat. On a d'ailleurs soutenu que, étant donné qu'un des buts du Sénat est de représenter les intérêts des régions, tout changement de fond aux pouvoirs ou à la représentation du Sénat ne devrait se faire qu'avec l'approbation de toutes les provinces.

Comme pour la plupart des éléments de l'Accord, ses détracteurs maintiennent farouchement que celui-ci n'atteint pas son but. Ils estiment que cette mesure constitue une entrave absolue à la réforme et qu'elle revient à verrouiller la porte fermée en 1982. La plupart des

---

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

groupes qui appuient la réforme du Sénat selon la formule du "triple E" croient qu'il sera impossible d'obtenir que l'Ontario et le Québec approuvent la réforme et que le mouvement de réforme est par conséquent terminé.

D'autres personnes nourrissent encore plus de craintes au sujet de cet article. Elles soutiennent que les personnes nommées ne seraient animées d'aucun sentiment de loyauté envers le Premier ministre; elles n'en manifesteraient plutôt, si même elles le faisaient, qu'envers leur province. Cela pourrait donner lieu à un Sénat autonome, mais qui n'aurait pas plus de légitimité que le Sénat actuel. Il pourrait en résulter un déplacement graduel du pouvoir de la Chambre élue, c'est-à-dire la Chambre des communes, au nouveau Sénat formé de membres nommés selon la procédure provisoire.

L'autre grave problème que posent les dispositions relatives au Sénat est qu'elles ne s'appliquent pas aux territoires, dont l'exclusion est justifiée du fait qu'ils ne sont pas des provinces et que, partant, ils ne devraient pas jouir des mêmes privilèges que celles-ci. D'autres soutiennent toutefois que toutes les provinces et tous les territoires devraient être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne les nominations au Sénat.

B. Le pouvoir exécutif: les conférences constitutionnelles

Conférences sur l'économie et sur d'autres questions

148. Le premier ministre du Canada convoque au moins une fois par an une conférence réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et portant sur l'économie canadienne ainsi que sur toute autre question appropriée.

Conférences constitutionnelles

50.(1) Le premier ministre du Canada convoque au moins une fois par an une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, la première devant avoir lieu en 1988.

Ordre du jour

(2) Sont placées à l'ordre du jour de ces conférences les questions suivantes:

a) la réforme du Sénat, y compris son rôle et ses fonctions, ses pouvoirs, le mode de sélection des sénateurs et la représentation au Sénat;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b) les rôles et les responsabilités en matière de pêches;
c) toutes autres questions dont il est convenu(1).

Ceux qui sont en faveur de la constitutionnalisation des conférences des premiers ministres font remarquer que l'Accord du lac Meech n'est pas le premier document constitutionnel qui prévoit la tenue de telles conférences; cette exigence était également énoncée dans la Loi constitutionnelle de 1982 et dans la modification constitutionnelle de 1983, dans les deux cas relativement aux droits des autochtones. Ils soutiennent également que l'Accord n'aurait jamais existé si l'on n'avait eu recours aux conférences des premiers ministres. La constitutionnalisation de cette forme de négociation n'est rien de plus que la reconnaissance d'un fait constitutionnel existant. Les conférences des premiers ministres font partie des conventions constitutionnelles du Canada depuis de nombreuses années, et l'Accord le reconnaît.

Ceux qui s'opposent à ces articles de l'Accord le font avec véhémence et critiquent le processus du lac Meech de même que l'inclusion, dans l'Accord, de dispositions prévoyant la tenue de conférences annuelles des premiers ministres. À leur avis, le processus qui a permis de conclure l'Accord est fondamentalement vicié. Les réunions se sont tenues en secret, entre hommes seulement et sans représentation des territoires. Le public en a été exclu et l'on ne dispose d'aucuns compte rendu des raisons pour lesquelles on a fait des concessions, tant sur les questions incluses dans l'Accord que sur celles qui en sont exclues.

D'aucuns soutiennent également que la reconnaissance constitutionnelle de cette forme de fédéralisme exécutif ne fera que miner davantage le prestige et l'influence de nos assemblées législatives, qui se seront plus que de simples chambres d'enregistrement.

---

(1) Modification constitutionnelle de 1987, art. 8 et 13.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'Accord propose également l'enchâssement d'un ordre du jour constitutionnel portant sur la réforme du Sénat, les pêches et toutes autres questions dont il est convenu. Il est difficile de savoir ce qu'il adviendra, au fil des ans, de ces points permanents. Demeureront-ils des points à étudier ou seront-ils graduellement mis de côté et remplacés par des questions plus pressantes? Qu'arrivera-t-il également si l'on n'accomplit aucun progrès? Faudrait-il continuer à discuter de toute façon de ces sujets?

Est-ce que l'expression "toutes autres questions dont il est convenu" signifie que les premiers ministres doivent s'entendre avant qu'un nouveau point soit porté à l'ordre du jour? Dans l'affirmative, cela pourrait neutraliser complètement les aspects positifs que présente le fait de constitutionnaliser les conférences des premiers ministres.

C. Le pouvoir judiciaire: la Cour suprême du Canada

L'article 6 de la Modification constitutionnelle de 1987, s'il est adopté, apportera les changements suivants à la Cour suprême du Canada.

Premièrement, celle-ci continuera d'être la cour générale d'appel pour le Canada.

Deuxièmement, et pour la première fois, la Constitution confirmera la composition de la Cour qui est formée d'un juge en chef et de huit autres juges, ceux-ci devant obligatoirement compter trois juges qui ont été pendant dix ans soit membres du Barreau, soit juges d'une tribunal du Québec.

Troisièmement, la Modification constitutionnelle de 1987 consacrera le processus de nomination, de sorte qu'il ne pourra être modifié que par une autre modification constitutionnelle, et permettra ainsi aux provinces de participer à cette modification.

Quatrièmement, une vacance à la Cour suprême ne pourra être désormais comblée qu'à partir de candidatures soumises par les provinces.

Cinquièmement, seront aussi "constitutionnalisées" les qualités requises, la durée du mandat des juges et le mode de fixation de leur traitement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Sixièmement, toute modification constitutionnelle à la Cour suprême exigera l'approbation unanime des provinces, du Sénat et de la Chambre des communes(1).

Ces articles, comme la partie de l'Accord qui porte sur les conférences constitutionnelles et le Sénat, ont été chaudement débattus. Ici encore, des Canadiens sensés et logiques font valoir des arguments tant pour que contre ces articles.

Tous semblent convenir du caractère positif de la constitutionnalisation de la Cour suprême étant donné que le rôle d'arbitre de cette dernière, dans le régime fédéral, s'est trouvé élargi par l'adoption de la Charte.

Les articles les plus controversés de l'Accord portent sur la nomination des juges et la proposition selon laquelle au moins trois juges doivent venir du Québec, sans que la répartition des juges entre les autres provinces ou territoires soit précisée.

L'Accord prévoit aussi pour les provinces un rôle central dans le processus de sélection des nouveaux juges de la Cour suprême. Les provinces pourraient en effet présenter des listes de candidats lorsqu'il se produit une vacance à la Cour. Évidemment, dans le cas d'un des sièges du Québec, on n'étudierait que la candidature des juges proposés par le Québec. Il s'agirait donc d'un processus de sélection à deux paliers: la mise en candidature grâce à la présentation de listes par les provinces et la sélection, à partir de ces listes, par le gouvernement du Canada.

On a proclamé qu'il s'agissait là d'une percée pour les provinces, qui auraient ainsi officiellement voix au chapitre dans le processus de sélection. D'aucuns maintiennent que cela est juste et équitable étant donné le rôle d'arbitre que joue la Cour suprême en ce qui concerne les compétences fédérales et provinciales.

Par contre, les détracteurs du processus estiment que celui-ci entraînerait la création d'une Cour suprême prévenue en faveur des

---

(1) Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987, p. 84.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces, à laquelle on ne nommerait pas des personnes compétentes si elles étaient convaincues de l'importance d'avoir un gouvernement central fort. Comme l'Accord ne prévoit pas de mécanisme de règlement des différends, il pourrait fort bien survenir une impasse, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral ne jugerait satisfaisante aucune des personnes mises en candidature.

Certains maintiennent que cette absence d'un mécanisme de règlement des différends est préférable parce qu'elle forcerait les parties intéressées à agir de façon prudente et responsable. On craint toutefois qu'un gouvernement séparatiste ou, à tout le moins, peu disposé à coopérer avec le gouvernement fédéral ne mette en candidature des personnes tout à fait inacceptables ou encore ne présente aucun candidat.

Un autre lacune apparente est le fait que les gouvernements territoriaux n'auraient pas le droit de présenter des candidats au gouvernement fédéral.

On pourrait aussi ajouter que la composition et le processus de nomination actuels ainsi que les résultats de ce processus en ce qui concerne la Cour suprême du Canada ne constituent pas une grave source d'inquiétude au Canada. Le régime actuel fonctionne bien, et il ne faudrait probablement pas y toucher.

D. La formule de modification: l'unanimité

> Certaines matières dont la modification peut actuellement être approuvée par des résolutions des assemblées législatives de sept des dix provinces devraient désormais l'être avec le consentement unanime de toutes les législatures. Ces questions comprennent la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes, les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs, la répartition des sénateurs selon les provinces et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir, la Cour suprême du Canada (à l'exception de sa composition), le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires et la création de nouvelles provinces(1).

---

(1) Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'entente constitutionnelle de 1987, p. 127.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On a proposé ce changement à la formule de modification en réponse au désir du Québec de pouvoir opposer son veto aux changements constitutionnels importants. L'Accord élargit toutefois le voeu du Québec et met toutes les provinces sur un pied d'égalité en ce qui concerne de nombreuses questions.

C'est en 1982 qu'a été établi le principe de l'égalité des provinces relativement à certaines questions constitutionnelles. Toutefois, d'après ceux qui s'opposent à ces dispositions de l'Accord, celui-ci semble maintenant appliquer ce principe, sans raison apparente, à une vaste gamme de sujets. Tout en jugeant raisonnable d'appliquer la règle de l'unanimité à certaines modifications visant des institutions fédérales comme la Cour suprême et le Sénat, ces critiques répugnent à l'idée d'appliquer cette règle au rattachement de tout ou partie des territoires aux provinces existantes et à la création de provinces, alors que les territoires sont exclus des discussions pertinentes.

LES PERSONNES

Dans cette partie de notre étude, nous traiterons des répercussions de l'Accord sur des groupes précis de Canadiens. Le professeur Alan Cairns a déclaré, dans son témoignage devant le Comité plénier du Sénat, qu'avec l'adoption de la Charte, en 1982, la Constitution canadienne est devenue une constitution du peuple. Le thème prédominant du fédéralisme canadien n'est plus désormais la répartition des compétences entre les provinces et le gouvernement fédéral, mais plutôt la protection accordée aux droits individuels ou collectifs en vertu de la Constitution et la façon dont ces droits sont traités par les tribunaux. Ces droits prévus par la Charte, particulièrement les droits à l'égalité, sont nouveaux, et les tribunaux ne font que commencer lentement à les définir; c'est pourquoi les personnes qui appartiennent aux quatre groupes que certains articles de l'Accord risquent de léser protègent jalousement ces droits nouvellement acquis. Ces groupes sont les femmes, les groupes multiculturels, les autochtones et les résidents du Nord. Les partisans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de l'Accord soutiennent bien sûr que celui-ci n'a nullement porté atteinte à ces droits et qu'il les a peut-être même élargis.

Deux articles de la Charte touchent directement la situation de la femme. À l'article 15, qui porte sur les droits à l'égalité, il est dit qu'il ne doit pas y avoir de discrimination fondée, entre autres, sur le "sexe". L'article 28 prévoit par ailleurs que les droits et libertés mentionnés dans la Charte sont garantis également aux personnes des deux sexes. Y a-t-il un élément de l'Accord qui touche cette protection ou qui la diminue? Certains soutiennent que comme l'article sur la dualité linguistique et la société distincte figure dans le corps de la Constitution, cet article ou, du moins, des mesures législatives en découlant pourraient échapper à l'application de la Charte.

Cet argument est fondé sur le jugement rendu récemment par la Cour suprême du Canada dans le renvoi relatif au financement des écoles séparées de l'Ontario. C'est pourquoi l'on soutient que l'égalité entre les sexes doit être protégée par l'Accord et incluse dans la liste donnée à l'article 16 des éléments auxquels l'Accord ne porte pas atteinte.

Cet article, qui a été ajouté entre la rencontre du lac Meech et celle de l'édifice Langevin, porte sur deux groupes de personnes dont les droits ne doivent pas être minés par l'Accord: les personnes d'ascendance multiculturelle et les autochtones. L'un et l'autre groupe estimaient que le texte signé au lac Meech ne protégeait pas leurs intérêts, et l'article 16 représente une tentative de satisfaire à ce grief. Toutefois, des représentants de ces groupes ont clairement affirmé que le fait d'être visés par l'article 16 était insuffisant. Ce qu'ils recherchent, c'est la promotion et non pas uniquement la protection de leurs droits.

Enfin, alors que certains groupes estiment peut-être que des actes commis lors de la rédaction de l'Accord leur sont préjudiciables, les résidents des deux territoires du Nord se considèrent comme des victimes d'actes d'omission. Ils ont tout simplement été laissés pour compte et leurs droits ont été réduits.

Ils n'ont pas été inclus dans le mode de sélection des sénateurs ou des juges de la Cour suprême. De plus, le rattachement aux provinces de tout ou partie des territoires, sans l'approbation de ces

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

derniers, est désormais possible et l'obtention du statut de province, qui représente le but ultime des territoires du Nord, exigera maintenant le consentement unanime des provinces et du gouvernement fédéral.

Ces quatre segments de la population canadienne estiment que l'Accord a diminué ou annulé leurs droits nouvellement acquis. Dans la dernière partie de notre édute, nous traiterons de ces questions.

A. Les femmes

Les conséquences de l'article relatif à la dualité linguistique et à la société distincte sur les droits des femmes ont été l'un des problèmes résultant de l'Accord qui ont été le plus discutés. Des experts ont donné leur avis juridique au sujet de l'effet probable de la Charte sur les lois adoptées par l'Assemblée nationale du Québec, en supposant qu'elles favoriseraient la société distincte. Même si cet article était inclus dans la Constitution à titre de règle interprétative, la plupart des observateurs reconnaissent qu'on l'invoquerait tôt ou tard comme fondement d'un pouvoir législatif, même si l'on ne s'en servait pas comme source de pouvoir législatif.

Pour juger des répercussions de l'Accord, on ne peut laisser pour compte le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans le renvoi relatif au financement des écoles séparées de l'Ontario(1). Ce jugement, rendu peu après la rencontre de l'édifice Langevin, avait trait aux répercussions de la Charte, notamment de son article sur les droits à l'égalité, sur certains aspects de la Loi constitutionnelle de 1867.

La Cour, qui a confirmé la validité des mesures législatives de l'Ontario sur le financement des écoles séparées, a déclaré que certains articles de la Constitution étaient à tel point indispensables à l'identité canadienne qu'ils n'étaient pas sujets à l'application de la Charte. Il faut donc se demander si le nouvel article 2 de la Constitution serait également soustrait à l'application de la Charte. On pourrait certes faire valoir que l'article en question décrit un fait démographique et social

---

(1) Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to amend the Education Act (Ont.), [1987] 1 R.C.S. 1149.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

existant et qu'il ne devrait donc pas être assujetti à la Charte. On pourrait également soutenir que ce nouvel article est aussi fondamentalement lié à l'identité canadienne que ceux qui protègent les droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

Des représentantes des organisations féminines de l'extérieur du Québec qui ont comparu devant divers comités parlementaires et législatifs ont soutenu qu'il faudrait inclure les droits à l'égalité dans la clause de non-dérogation de l'Accord (article 16). Cela, estiment-elles, donnerait une certaine protection aux femmes en tant que groupe, tout comme cet article vise à protéger les droits des autochtones et des personnes d'ascendance multiculturelle. Est-ce vraiment là une solution? Est-ce que le fait d'établir des règles d'interprétation et de soustraire ensuite à leur application un certain nombre de groupes est une bonne façon de procéder en matière constitutionnelle?

Les détracteurs de cet article, qui tente de soustraire deux groupes culturels à l'application d'une règle d'interprétation de la Constitution, l'ont jugé de peu de valeur. Il n'est guère logique d'inclure ces deux groupes dans l'article; de plus, comme ils forment un segment nombreux, bien que minoritaire, de la société québécoise, il est fort probable qu'ils seront touchés au moins indirectement, à un moment ou un autre, par des mesures législatives liées à l'article de l'Accord portant sur la dualité linguistique et la société distincte.

On a présenté des situations hypothétiques dans lesquelles il pourrait y avoir conflit entre l'article sur l'égalité entre les sexes et celui concernant la société distincte. On a par exemple signalé le risque que des femmes se voient refuser l'accès à l'avortement thérapeutique ou à des emplois, pour des motifs religieux, ou encore la possibilité d'un programme provincial d'orientation linguistique destiné à améliorer les possibilités d'emploi des francophones, aux dépens de programmes de promotion sociale.

Ces situations ne créent pas de problèmes en ce qui concerne la Charte. Elles représentent tout simplement des choix valables de politiques pour un gouvernement. L'objet de la Charte n'était pas d'imposer des priorités législatives. Il est en effet dit à l'article 1er de la Charte que les droits et libertés qui y sont énoncés peuvent être

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

restreints "dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique". En raison même de l'existence de cet article, il est possible de saisir un tribunal de faits sociaux, politiques ou historiques pouvant justifier une mesure qui constituerait autrement une infraction à la Charte. Certains spécialistes soutiennent qu'à cause de l'article sur la dualité linguistique et la société distincte, il se pourrait que la liste des points à examiner à la lumière de l'article 1er de la Charte soit allongée.

Il est difficile, en raison de la simple présence de l'article 16 de l'Accord, de justifier l'exclusion des droits à l'égalité entre les sexes de la liste des points à considérer. Cet aspect, comme bien d'autres éléments de l'Accord, devra en définitive être réglé par les tribunaux, auxquels il reviendra de mettre en balance les droits à l'égalité entre les sexes et les exigences de la règle d'interprétation portant sur la dualité linguistique et la société distincte.

B. Les groupes multiculturels

Ceux qui représentent les groupes multiculturels du Canada ne veulent pas être inclus dans la clause de non-dérogation de l'Accord. Ils veulent plutôt qu'y soit reconnu le caractère distinctif de leurs diverses cultures.

D'autres estiment toutefois que la mention du multiculturalisme à l'article 16 de l'Accord constitue une mesure de protection suffisante et que l'Accord a uniquement pour but de favoriser la réconciliation du Québec.

Des représentants des organismes ethnoculturels canadiens voués à la préservation de leur partrimoine multiculturel ont exprimé leurs préoccupations relativement à l'article sur la dualité linguistique et la société distincte. Comme règle d'interprétation, cet article, à leur avis, peut avoir des conséquences négatives sur leur patrimoine culturel respectif. L'inclusion de cet article signifierait, d'après eux, que la Constitution canadienne ne refléterait plus la société canadienne. Le bilinguisme dont il est fait mention dans cette partie de la Constitution

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

n'englobe pas tous les Canadiens, alors que c'est le cas du multiculturalisme.

Il convient de signaler que les groupes multiculturels ne s'opposent pas à la reconnaissance de la dualité linguistique du Canada ou du caractère distinct du Québec. Ils craignent toutefois que, considérées isolément, ces affirmations ne soient interprétées comme favorisant leur assimilation aux deux cultures. On a tort, à leur avis, de décrire le Canada en ces termes sans mentionner explicitement le patrimoine multiculturel.

Pour réfuter cet argument, on fait valoir que l'Accord ne vise nullement à offrir une définition exhaustive du Canada. Comme il est dit dans le rapport du Comité mixte de l'entente constitutionnelle de 1987: "L'adoption de cette règle d'interprétation ne transformera pas notre mosaïque culturelle en un melting pot."

C. Les peuples autochtones

Tous les groupes autochtones estiment avoir été trahis tant par le processus du lac Meech que par l'Accord qui en a résulté. À peine quelques semaines avant qu'on annonce la conclusion fructueuse des réunions du lac Meech, la Conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones et la Constitution s'était soldée par un échec cuisant. Selon ces groupes, le fait que l'Accord avait été conclu si rapidement en ce qui concerne les revendications du Québec était un signe d'hypocrisie de la pire espèce.

Les groupes autochtones ne sont pas satisfaits d'une brève mention dans une clause de non-dérogation d'un accord susceptible d'accorder des pouvoirs accrus à d'autres, à leurs dépens. Tout en ne s'opposant pas à la reconnaissance du caractère distinctif du Québec, les autochtones du Canada souhaitent qu'on reconnaisse également leur propre caractère distinct. Ils souhaitent aussi qu'on réalise des progrès en vue d'obtenir la reconnaissance dans la Constitution de leur droit à l'autonomie gouvernementale. Cela a d'ailleurs été le principal but des conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones qui se sont tenues depuis 1982. Ce but n'a pas été atteint et l'on s'en est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

peut-être même éloigné davantage, étant donné l'ordre du jour fixe des conférences constitutionnelles que prévoit l'Accord.

Les peuples autochtones veulent figurer à l'ordre du jour des futures conférences des premiers ministres. Ils souhaitent aussi avoir voix au chapitre dans les décisions qui les touchent. Si un segment de la société canadienne doit être décrit comme étant distinct, ils veulent être inclus dans cette description.

On peut toutefois soutenir que les autochtones ne se trouvent pas dans une situation pire, maintenant qu'ils sont mentionnés à l'article 16, qu'ils ne l'étaient avant l'Accord. Le mode de négociation qui a précédé les réunions du lac Meech pourrait être mis à l'essai en ce qui concerne la situation des autochtones. On a déjà signalé qu'il est plus difficile d'avoir des discussions et de s'entendre sur un ordre de gouvernement complètement nouveau au Canada que de traiter avec le Québec au sujet de cinq revendications bien connues et bien définies. De plus, aucune disposition de l'Accord n'empêche la poursuite du dialogue sur l'autonomie gouvernementale des autochtones et son inclusion dans l'ordre du jour de futures conférences des premiers ministres.

D. Les résidents des territoires du Nord

Certains ont maintenu qu'aucun groupe ne souffrira davantage, à la suite de l'adoption de l'Accord, que les résidents des deux territoires du Nord. Au moins quatre parties de l'Accord auraient des répercussions directes et néfastes pour eux. Leur colère et leur frustration réelles au sujet de l'Accord ont été judicieusement présentées par le Groupe de travail du Sénat sur le Nord, qui a visité cette partie du Canada, tenu des audiences, discuté avec les résidents et fait rapport de ses constatations dans un document touchant déposé au Sénat en février 1988.

Les articles de l'Accord portant sur le Sénat, la Cour suprême et la formule de modification sont tous touchés. Ces articles n'ont pas été inclus dans l'Accord après des discussions longues et laborieuses entre les premiers ministres provinciaux, le premier ministre du Canada et les représentants du Nord. Bien au contraire, ces derniers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

n'ont même pas été invités aux réunions du lac Meech ou de l'édifice Langevin, et ils estiment ainsi avoir été trahis.

N'ayant pas été invités à participer, les résidents du Nord ont supposé que les réunions des premiers ministres ne les toucheraient pas et qu'elles ne porteraient que sur l'adhésion du Québec à la Constitution.

Quel n'a donc pas été leur étonnement de découvrir que l'Accord avait de grandes répercussions sur le Nord. La nouvelle méthode provisoire de nomination des sénateurs ne prévoit pas la participation des gouvernements territoriaux. De plus, alors que les provinces sont invitées à présenter au ministre de la Justice des candidats pour pourvoir aux vacances à la Cour suprême, il n'est aucunement prévu que les gouvernements territoriaux présentent des listes de ce genre au ministre de la Justice.

Qui plus est, si l'Accord entre en vigueur, la formule de modification serait changée de sorte que les territoires ne pourraient accéder au rang de province qu'avec l'approbation unanime des provinces et du gouvernement fédéral. D'après la formule de 1982, il fallait obtenir l'approbation de seulement les deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population. Les résidents du Nord nourrissent également des inquiétudes en raison des discussions qui ont porté sur le rattachement aux provinces de certaines terres du Nord qui se trouvent à l'heure actuelle dans les limites des territoires. D'après la formule de modification de 1982, pareil changement exigeait l'approbation des deux tiers des provinces représentant 50 p. 100 de la population, mais, d'après l'Accord, il exigerait l'unanimité. Bien que cela rende le processus encore plus difficile, les résidents du Nord s'inquiètent du simple fait qu'on ait discuté de cette question. Ils considèrent tout changement, sur ce plan, comme une menace pour leur territoire.

De plus, l'Accord ne prévoit pas la représentation directe des territoires du Nord aux conférences fédérales-provinciales sur les questions constitutionnelles. Les résidents des territoires croient que s'ils avaient été représentés directement aux réunions du lac Meech, le Nord n'aurait pas été traité si mal. Ils estiment donc indispensable de se voir accorder une reconnaissance et un statut officiels aux conférences fédérales-provinciales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On affirme tout simplement, en réponse à ces doléances, que les territoires ne sont pas des provinces et que, tant qu'ils ne le seront pas, ils jouiront pas du même traitement.